Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 317 JBZ-Raad

Nr. 350 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2015

In de context van het schriftelijk overleg met uw Kamer over de informele JBZ-Raad van 9-10 juli jl.[1] heb ik mijn bereidheid uitgesproken u, in overleg met uw rapporteur voor het Europees OM (hierna: EOM), een beschrijving van de bestaande anti-fraude maatregelen binnen de Europese Commissie en de rol van OLAF, de onafhankelijke anti-fraude eenheid van de Europese Commissie, daarbij te doen toekomen. Graag geef ik daaraan door middel van deze brief gevolg. Ik ga achtereenvolgens in op de bestrijding van EU-fraude in het algemeen, de rol van de Europese Commissie en OLAF en de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude.

Bestrijding EU-fraude

Conform artikel 325 VWEU zijn de EU en de lidstaten beide verplicht fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad op een doeltreffende wijze te bestrijden door middel van afschrikkende maatregelen. De lidstaten dienen ter bestrijding van fraude met EU-middelen dezelfde maatregelen te nemen als die zij nemen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Bovendien moet de Europese Commissie er ter uitvoering van de EU-begroting als gevolg van artikel 317 VWEU voor zorgdragen dat er een kader is om effectieve preventie en ontdekking van fraude mogelijk te maken.

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de strijd tegen fraude met EU-middelen aan de Raad en het Europees Parlement door middel van het «Fight against fraud Report[2]» en door publicatie van het OLAF

[1] Kamerstuk 32 317, nr. 313.
[2] Zie voor verslag over 2014 http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-386-EN-F1–1.PDF.

kst-32317-350
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

jaarverslag[3]. De lidstaten vervullen een belangrijke rol bij de bestrijding van fraude.

De rol van de Europese Commissie bij de bestrijding van fraude met EU-middelen is veelomvattend. Alle Commissiediensten hebben een eigen anti-fraudestrategie ter uitwerking van de algemene anti-fraudestrategie die de Europese Commissie in 2011 heeft aangenomen[4]. Zij worden daarbij ondersteund OLAF. OLAF opereert enerzijds door middel van interne onderzoeken, waarbij de instellingen en organen van de EU worden gecontroleerd. Daarnaast kan OLAF een administratief extern onderzoek starten binnen de lidstaten, als een melding vanuit een lidstaat daar voldoende aanleiding toe geeft. Dergelijke meldingen komen uit private en publieke bronnen. De autoriteiten die belast zijn met het beheer van EU-middelen hebben een meldplicht wanneer zij onregelmatigheden ontdekken of een vermoeden van fraude hebben. Op grond van deze meldingen kan OLAF besluiten om, gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten in de lidstaat, een zaak te openen en eventueel ter plekke onderzoek te doen. Als uit onderzoek van OLAF blijkt dat er sprake is van een onrechtmatigheid of een vermoeden van fraude worden er vanuit OLAF doorgaans aanbevelingen geformuleerd die disciplinair, financieel, organisatorisch of strafrechtelijk van aard kunnen zijn. Het is vervolgens aan de lidstaat om deze aanbevelingen op te volgen. De Europese Commissie monitort het opvolgen van de aanbevelingen.

Gedeeld beheer

De Europese Commissie en de lidstaten werken ten aanzien van 80% van de EU-uitgaven samen door middel van zogenaamd gedeeld beheer. De overige 20% van de EU-uitgaven vallen onder zogenaamd direct beheer onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Die heeft daarvoor ook nalevingsinstrumenten tot haar beschikking, zoals sancties aan contractanten, kandidaten of aanbesteders voor verwerving en subsidies, waaronder opschorting of annulering van de toekenningsprocedure, opschorting of ontbinding van een overeenkomst, beëindiging van een overeenkomst met een bepaalde partij, weigering uit te betalen of terugvordering van uitbetaalde bedragen.

Om rechtmatige besteding van de EU-uitgaven in *gedeeld* beheer te bewerkstelligen, beschikt de Europese Commissie over diverse (sanctie-)instrumenten teneinde ervoor te zorgen dat de middelen rechtmatig worden besteed en dat instanties in lidstaten de nodige maatregelen nemen om hun beheers- en controlesysteem op orde te hebben. Handhavingsinstrumenten zijn gericht op de *nationale* instanties die EU-uitgaven beheren, toekennen en controleren. Wanneer de Europese Commissie een financiële correctie oplegt, ligt er nog steeds bij de instanties van lidstaten de verplichting om de onregelmatige EU-bijdrage bij de eindbegunstigde terug te vorderen.

In dit verband refereer ik graag aan de brief die de Minister van Financiën op 18 december 2014 aan uw Kamer heeft gestuurd met betrekking tot «cijfers over vermoedens van fraude, financiële correcties en de oorzaken van fouten bij EU-fondsen in gedeeld beheer[5]. Ik verwijs graag naar de inhoud van deze brief, voor cijfermatige gegevens over opgelegde financiële correcties, het foutenpercentage per EU-fonds in gedeeld beheer, onregelmatigheden en vermoedens van fraude en het aantal door

[3] Zie voor jaarverslag OLAF 2014 http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2014/olaf_report_2014_en.pdf.
[4] COM(2011) 376 def.
[5] Kamerstuk 21 501-03, nr. 84.

OLAF geopende onderzoeken. Uit dit overzicht blijkt dat de Europese Commissie en OLAF actief tegen EU-fraude optreden. In hoofdstuk 4 van het jaarverslag van OLAF zijn enkele aansprekende voorbeelden van concrete onderzoeken beschreven, waarop ik u graag attendeer.

Strafrechtelijke aanpak van EU-fraude

De verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude in daarvoor in aanmerking komende ernstige gevallen ligt op dit moment volledig bij de lidstaten. Het percentage ingestelde vervolgingen na justitiële aanbevelingen van OLAF ligt volgens de cijfermatige gegevens van OLAF in de periode 2007–2014 over alle lidstaten op gemiddeld 53%[6], met daarbinnen grote verschillen tussen de lidstaten. De autoriteiten in de lidstaten melden volgens OLAF overigens niet allemaal even stelselmatig zaken aan OLAF. In 2014 hebben bijvoorbeeld 21 lidstaten minder dan 5 zaken bij OLAF aangebracht[7]. De effectiviteit van de bestrijding van EU-fraude door de diensten van de Europese Commissie en OLAF is uit de aard der zaak mede afhankelijk van mate waarin de lidstaten op het gebied van gedeeld beheer onregelmatigheden en (mogelijke) fraudegevallen melden in overeenstemming met de sectorale EU-wetgeving op dat terrein.

De cijfermatige gegevens van OLAF over de opvolging van justitiële aanbevelingen door de lidstaten liggen ten grondslag aan het voorstel van de Europese Commissie tot oprichting van een EOM[8]. De Europese Commissie verwacht dat het aantal zaken waarbij opsporing en vervolging plaatsvindt zal stijgen als gevolg van de oprichting van het EOM, waardoor ook de terugvordering van EU-middelen zal stijgen. De oprichting van het EOM laat het bestaande administratieve instrumentarium van de Europese Commissie voor de aanpak van EU-fraude zoals in deze brief beschreven overigens in stand; de bevoegdheid van het EOM zal zich immers richten op strafbare vormen van fraude als omschreven in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Ook bij oprichting van het EOM zal strafrechtelijke sanctionering sluitstuk van het geheel aan maatregelen ter bestrijding van EU-fraude zijn.

Tot slot nog een opmerking over Eurojust en Europol: deze agentschappen hebben een rol bij het faciliteren en bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking, daaronder begrepen de bestrijding van EU-fraude, maar ze hebben geen eigenstandige opsporings- of vervolgingsbevoegdheid en zijn daarvoor in sterke mate afhankelijk van de medewerking van de nationale autoriteiten. Noch Eurojust noch Europol kan nationale autoriteiten dwingen bepaalde onderzoeksmaatregelen te nemen of vervolging in te stellen.

Ik vertrouw erop hiermee uw Kamer beter inzicht te hebben gegeven in de wijze waarop de Europese Commissie en OLAF thans werk maken van de bestrijding van EU-fraude. De concrete effecten van de oprichting van het EOM zijn op dit moment uiteraard nog niet goed te voorspellen en dat hangt ook af van het aantal lidstaten dat aan het EOM zal deelnemen. Er mag wel van worden uitgegaan dat de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude door de komst van het EOM in de daaraan deelnemende lidstaten een impuls zal krijgen. Voor een aantal lidstaten is dat ook wenselijk, omdat er nu weinig prioriteit aan wordt gegeven.

---

[6] Activiteitenverslag OLAF 2014, figuur 28.
[7] Ibid, figuur 9.
[8] Zie Impact Assessment bij voorstel EOM, Doc. SWD(2013) 274 final, p. 15 e.v.

Dat betekent overigens niet dat de bovengenoemde administratieve nalevings- en sanctie-instrumenten daarmee hun waarde zouden verliezen in situaties waar strafrechtelijke handhaving minder effectief of voor de hand liggend is. Niet uitgesloten is dat niet aan het EOM deelnemende lidstaten vroeg of laat wel met het EOM strafrechtelijk zullen moeten gaan samenwerken om fraude met EU-gelden in hun land effectief te kunnen bestrijden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur